Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10098**

19. Wahlperiode 09.05.2019

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Sichert, René Springer und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/9199 –

Fragen zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx) kennt, im Gegensatz zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx), keine unmittelbaren Beschwerdemöglichkeiten (weder von den Vertragspartnern bzw. Staaten, noch von Individuen bzw. Personengruppen). Die Staaten sind laut UN-Sozialpakt lediglich verpflichtet, die im Pakt vereinbarten Rechte zu achten und in bestimmten Abständen dem zuständigen UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Ausschuss) in sogenannten Staatenberichten (gemäß Artikel 16 und 17 des UN-Sozialpaktes) über die Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte) in ihren Ländern zu berichten. Der Ausschuss prüft diese Berichte und gibt Empfehlungen bzw. Bemerkungen zu jedem Vertragsstaat ab.

Den letzten Bericht für Deutschland (Zeitraum 2008 bis 2015; teilweise 2016) hat die Bundesregierung dem Ausschuss im Februar 2017 vorgelegt (http://t1p.de/houl). Der Ausschuss hat auf dieser Basis und auf Basis der ihm verfügbaren Informationen einen sogenannten Fragenkatalog („List of Issues“) im Oktober 2017 an Deutschland übermittelt (http://t1p.de/qgc5). Die Bundesregierung antwortete auf die Fragen bzw. Bemerkungen im Juli 2018 (http://t1p.de/sa5k). Eine abschließende Bemerkung (auch Abschlussbericht genannt) hat der Ausschuss im Oktober 2018 veröffentlicht (http://t1p.de/3ge9). In der abschließenden Bemerkung sind 27 Punkte aufgezählt, in welchen der Ausschuss seine Hauptanliegen und Empfehlungen gegenüber Deutschland ausspricht – von Kindesarmut über Pflegethemen bis hin zur Asylproblematik. Sie enthält auch die Bemerkung, dass der Ausschuss die Erklärung Deutschlands, das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt zu ratifizieren, ausdrücklich begrüßt und auf eine baldige Ratifizierung hofft (Rn. 4 des Abschlussberichts). Deutschland hat bisher das Fakultativprotokoll zur Regelung der Beschwerdeverfahren für den UN-Sozialpakt noch nicht ratifiziert (Stand: Februar 2019). Die Parteien der Großen Koalition streben dies laut Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Rn. 7366) jedoch an. Das Fakultativprotokoll würde es ermöglichen, dass Einzelpersonen oder Personengruppen – auch im Namen anderer – Beschwerden beim zuständigen Fachausschuss der Vereinten Nationen

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 7. Mai 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

einlegen können, wenn sie sich in einem der wsk-Rechte verletzt sehen und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fragesteller gehen mit der Kleinen Anfrage auf zwei völkerrechtliche Verträge ein: den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im Folgenden VN-Sozialpakt) sowie auf das Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat den VN-Sozialpakt im Jahr 1973 ratifiziert, nachdem der Bundestag im Wege eines Vertragsgesetzes zugestimmt hat. Nach den völkerrechtlichen Vorgaben ist der VN-Sozialpakt im Jahr 1976 in Kraft getreten. Aufgrund des hierfür erlassenen Vertragsgesetzes ist der VN-Sozialpakt gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG im Rang eines Bundesgesetzes von allen staatlichen Organen anzuwenden. Die Vorgaben des VN-Sozialpaktes sind bei der Auslegung und Anwendung des deutschen Rechts von den Gerichten zu berücksichtigen. Bereits in der Denkschrift zum WSK-Pakt hat die Bundesregierung die Auffassung zum Ausdruck gebracht, dass der Pakt „für niemand unmittelbar Rechte oder Ansprüche, die gerichtlich einklagbar wären“, begründet (Bundestagsdrucksache 7/658, S. 18). Dies entspricht nach wie vor der Rechtsauffassung der Bundesregierung.

Am 10. Dezember 2008 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der VN-Generalversammlung das Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt. Das Fakultativprotokoll erweitert die Kompetenzen des Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen (im Folgenden WSK-Ausschuss) um mehrere Kontrollverfahren. Es ermöglicht unter anderem Einzelpersonen oder Personengruppen, eine Beschwerde im Wege von Mitteilungen beim Ausschuss einzureichen.

Am Ende des Verfahrens übermittelt der Ausschuss seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen an die betreffenden Parteien. Die Empfehlungen sind für die Bundesrepublik Deutschland nicht völkerrechtlich verbindlich. Sie können zudem keine innerstaatlichen Rechtsakte aufheben oder zum Erlass solcher Rechtsakte verpflichten. Ferner schafft das Fakultativprotokoll keine neuen, subjektiv einklagbaren materiellen Rechte.

1. Welche konkreten Anhaltspunkte stehen einer Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt nach Einschätzung der Bundesregierung entgegen, und welche sprechen für eine Ratifikation des Fakultativprotokolls?

2. Plant die Bundesregierung, die Ratifikation des Fakultativprotokolls mit einem Vorbehalt zu versehen oder vorbehaltlos zu übernehmen?

   In beiden Fällen, mit welcher Begründung?

3. Welche Bedenken bzw. Stellungnahmen haben die beteiligten innerstaatlichen Institutionen in Deutschland, die von der Regelung des Fakultativprotokolls mittelbar oder unmittelbar betroffen wären, bisher der Bundesregierung mitgeteilt?

   Welche Stellungnahmen stehen noch aus bzw. sind noch angefordert worden, und bis wann sollen sie an die Bundesregierung mitgeteilt werden (bitte die Stellungnahmen in einer Tabelle auflisten und den Einreichenden, das Datum und die jeweilige Stellungnahme nennen)?

Die Fragen 1 bis 3 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung befindet sich hierzu derzeit in einem laufenden Abstimmungsprozess, der noch nicht abgeschlossen ist, und kann deshalb zu der Frage keine Auskunft geben.

4. Welche konkreten Maßnahmen und Veränderungen in den Verwaltungsvorschriften bzw. den gesetzlichen Grundlagen sowie der Rechtspraxis hat die Bundesregierung ergriffen oder plant sie zu ergreifen, bzw. welche sonstigen Schlussfolgerungen zieht und Positionen bezieht die Bundesregierung in Bezug auf die einzelnen im Abschlussbericht unter Kapitel C aufgeführten Empfehlungen bzw. Aufforderungen, darunter insbesondere

Das Staatenberichtsverfahren dient dazu zu überprüfen, wie die Bundesrepublik Deutschland nach Auffassung des zuständigen VN-Ausschusses die Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen umsetzt. Deutschland hat den VN-Sozialpakt im Jahr 1973 ratifiziert. Er ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag, der insbesondere Arbeits- und Sozialstandards schützt und ist in Deutschland seit dem Jahr 1976 im Rang eines Bundesgesetzes anwendbar. Insgesamt durchlaufen in der Regel weltweit 169 Länder in regelmäßigen Abständen ein Staatenberichtsverfahren. Sämtliche Länder der EU führen ein Staatenberichtsverfahren vor dem WSK-Ausschuss durch. Das Staatenberichtsverfahren ist ein dialogisches Verfahren zwischen dem Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen und dem jeweiligen Vertragsstaat. Im Zentrum des Verfahrens steht der konstruktive Dialog. Im Anschluss an den konstruktiven Dialog und unter Berücksichtigung des Staatenberichts sowie der Antwort des Vertragsstaats auf die Themenliste (List of Issues) nimmt der WSK-Ausschuss Empfehlungen an. Diese sind völkerrechtlich nicht verbindlich. Ihnen kommt jedoch eine politische Bedeutung zu. Der Vertragsstaat zieht die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung und unterbreitet dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschließlich Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen.

Die Bundesrepublik Deutschland führte am 25. September 2018 mit dem Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einen ganztägigen konstruktiven Dialog. Im Anschluss daran nahm der Ausschuss am 12. Oktober 2018 die Empfehlungen an die Bundesrepublik Deutschland an. Die finalisierte Fassung hat das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen am 27. November 2018 veröffentlicht.

In Ziffer 66 der Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses wird die Bundesrepublik Deutschland gebeten, bis zum 31. Oktober 2023 seinen Siebten Staatenbericht vorzulegen. Bis zu diesem Zeitpunkt hat nun die Bundesrepublik Deutschland Zeit, die Empfehlungen zu prüfen und zu entscheiden, inwieweit und in welcher Form ihnen Rechnung getragen werden soll. Bei den in der Kleinen Anfrage genannten Empfehlungen zu Ziffern 55 b) und 55 c) muss die Bundesrepublik Deutschland innerhalb von 24 Monaten einen Zwischenbericht vorlegen. In dem bis zum nächsten Staatenbericht zur Verfügung stehenden Zeitfenster von insgesamt fünf Jahren prüft die Bundesregierung mögliche Umsetzungsschritte. Die Prüfung der Empfehlungen und der möglichen Umsetzung hat begonnen und wird sich über den gesamten Zeitraum von fünf Jahren erstrecken, wie dies auch bei der Prüfung von Empfehlungen anderer Ausschüsse der Menschenrechtskonventionen üblich ist.

a) die Empfehlung, „einen Rechtsrahmen zu schaffen, der sicherstellt, dass alle im Vertragsstaat ansässigen oder seiner Gerichtsbarkeit unterliegenden Unternehmen bei ihrer Tätigkeit nicht nur in Deutschland, sondern auch im Ausland Menschenrechtsverletzungen erkennen, verhindern und angehen und dass sie für derartige Verletzungen haftbar gemacht werden können“ (Rn. 8 der Abschlussbemerkung),

b) die Empfehlung, „[…] die strafrechtliche Haftung von Kapitalgesellschaften und Offenlegungsverfahren [so] sicherzustellen, dass die Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch in Deutschland ansässige oder seiner Gerichtsbarkeit unterliegende Unternehmen im Bundesgebiet Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen und Entschädigung haben“ (Rn. 10 der Abschlussbemerkung),

c) die Aufforderung, „die ODA-Verpflichtungen [ein]zuhalten“ (Rn. 21 der Abschlussbemerkung),

Die Fragen 4a bis 4c werden gemeinsam beantwortet

Die Prüfung der Empfehlung ist noch nicht abgeschlossen. Auf das bestehende Zeitfenster bis zum 31. Oktober 2023 wird an dieser Stelle verwiesen.

Bezüglich Frage 4c ist außerdem darauf zu verweisen, dass das 0,7-Prozent-Ziel für ODA-Ausgaben auf eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970 zurückgeht. Es sieht vor, dass entwickelte Länder Anstrengungen unternehmen, ihre ODA-Leistungen auf 0,7 Prozent ihrer jährlichen Wirtschaftsleistung zu erhöhen. Dieses Ziel wurde 2015 durch die 3. VN-Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Addis Abeba bekräftigt. Die Bundesregierung kommt dieser Vereinbarung durch eine signifikante Erhöhung der ODA-anrechenbaren Mittel nach. Die Erreichung einer ODA-Quote von 0,7 Prozent ist ein Ziel, das in den jeweiligen jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren im Rahmen der haushaltspolitischen Möglichkeiten angestrebt wird.

Ergänzend sei auf den korrekten englischen Wortlaut der Empfehlung in Ziffer 21 hingewiesen: „The Committee calls on the State party to step up its efforts to meet the official development assistance commitment consistently in future years (art. 2 (1)).”

d) die Empfehlung, „[sicherzustellen] dass subsidiär Schutzberechtigten der Nachzug ihrer Familie gestattet wird, auch durch Aufhebung der Begrenzung von 1 000 Personen je Monat. […] [Den] Prozess des Familiennachzugs zu verbessern, indem gestraffte und klare Verfahren und Kriterien für einen solchen Nachzug bereitgestellt werden, praktische und administrative Hürden für den Familiennachzug abgebaut werden und sowohl den Eltern als auch den Geschwistern den ungehinderten Nachzug gestattet, wenn ein unbegleiteter Minderjähriger, der das erste im Aufnahmestaat ankommende Familienmitglied ist, als Sponsor auftritt.“ (Rn. 29 der Abschlussbemerkung),

e) die Empfehlung, „[…] den Geltungsbereich der gesetzlichen Geschlechterquote für Aufsichtsgremien und höhere Führungspositionen von 30 Prozent auf alle börsennotierten oder mitbestimmten Privatunternehmen auszuweiten [und] bei Nichterfüllung der Quote vorgesehenen Sanktionen uneingeschränkt durchzusetzen“ (Rn. 31 der Abschlussbemerkung),

f) die Empfehlung, „[sicherzustellen] dass allen Beschäftigten wenigstens der nationale Mindestlohn gezahlt wird und dass dieser in einer Höhe festgesetzt wird, die ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen“ (Rn. 37 der Abschlussbemerkung),

g) die Empfehlung, „[…] die soziale Grundsicherung anzuheben […] und die Sanktionspraxis zu überprüfen […] [sowie] die Kriterien zur Bewertung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung im Einklang mit Artikel 21 Absatz 2 des IAO-Übereinkommens (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, zu definieren“ (Rn. 47 der Abschlussbemerkung),

h) die Empfehlung, „das Angebot an bezahlbaren Wohnungen, insbesondere für die am stärksten benachteiligten und marginalisierten Personen und Gruppen, zu erhöhen“ (Rn. 55a der Abschlussbemerkung),

i) die Empfehlung, „die öffentlichen Mittel für das Wohnungswesen weiter aufzustocken“ (Rn. 55b der Abschlussbemerkung),

j) die Empfehlung, „die Schwelle für die Übernahme der Wohnkosten im Rahmen der sozialen Grundsicherung auf die Höhe der marktüblichen Miete anzuheben“ (Rn. 55c) der Abschlussbemerkung),

k) die Empfehlung, „die Wohnungslosigkeit zu senken und Aufnahmeeinrichtungen, einschließlich Notunterkünften und Herbergen, sowie Zentren für die soziale Rehabilitation in angemessenem Umfang bereitzustellen“ (Rn. 55d der Abschlussbemerkung),

l) die Empfehlung, „nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und anderen einschlägigen Kriterien aufgeschlüsselte Daten über Umfang und Ausprägung der Wohnungslosigkeit im Vertragsstaat zu erheben und ein wirksames Mittel zur Überwachung der Wohnungslosigkeit zu schaffen“ (Rn. 55e der Abschlussbemerkung),

m) die Empfehlung, „geeignete Maßnahmen zu treffen, um den Auswirkungen der Spekulation im städtischen Wohnungswesen auf den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum entgegenzuwirken“ (Rn. 55f der Abschlussbemerkung), und

n) die Empfehlung, „[…] alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit sämtliche Personen im Vertragsstaat, darunter Asylbewerber, ungeachtet ihrer Rechtsstellung und ihrer Ausweisdokumente gleichen Zugang zu präventiven, kurativen und palliativen Gesundheitsangeboten haben, und das Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie das Asylbewerberleistungsgesetz in dieser Hinsicht zu überprüfen“ (Rn. 59 der Abschlussbemerkung)?

Die Fragen 4d bis 4n werden gemeinsam beantwortet.

Die Prüfung der Empfehlung ist noch nicht abgeschlossen. Auf das bestehende Zeitfenster bis zum 31. Oktober 2023 wird an dieser Stelle verwiesen.

Zu Frage 4n sei ergänzend auf den englischen Wortlaut der Empfehlung in Ziffer 59 hingewiesen: „The Committee recommends that the State party take all measures necessary to ensure that all persons in the State party, including asylum-seekers, have equal access to preventive, curative and palliative health services, regardless of their legal status and documentation, and review the Law on Basic Unemployment Benefits for Non-Nationals and the Act on Benefits for Asylum Applicants accordingly.”

5. Welche nationalen und internationalen Ziele verfolgt die Bundesregierung mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls bzw. durch die Einrichtung der Möglichkeit eines Individualbeschwerdeverfahrens, wie es im Fakultativprotokoll (Artikel 2) vorgesehen ist?

Die die Bundesregierung tragenden Parteien haben im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode vereinbart, die Ratifikation des Fakultativprotokolls anzustreben.

6. Welche konkreten Maßnahmen – in Anbetracht der Interpretation vieler Medien und Teilen der Opposition, die vom „gravierenden Zustand" des Sozialstaates bzw. von einer „Rüge" des UN-Ausschusses gegenüber Deutschland sprechen und die die abschließende Bemerkung des Ausschusses somit als „Warnsignal" interpretieren – sind von der Bundesregierung geplant, um eine Klarheit bzw. Justiziabilität einzelner wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Vorfeld zu klären und einer „Beschwerdewelle" entgegenzuwirken?

Die in der Frage implizierte Interpretation des Zustands des Sozialstaats wird von der Bundesregierung nicht geteilt. Darüber hinaus ist der Ausschuss auch nicht zu dieser allgemeinen Interpretation gekommen. Die Auslegung der Bundesregierung zu den im VN-Sozialpakt verankerten Rechten und Pflichten ist seit 1976 weitestgehend geklärt und diese Rechtsauffassung der Bundesrepublik Deutschland steht im Einklang mit der Rechtsauffassung anderer Vertragsstaaten. Der WSK-Pakt verpflichtet die Vertragsstaaten, im Rahmen der verfügbaren Ressourcen verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um die Inanspruchnahme der genannten Menschenrechte progressiv sicherzustellen. Dies ist in Artikel 2 (1) des WSK-Paktes explizit wie folgt geregelt: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen." Vor diesem Hintergrund geht die Bundesregierung auch nicht davon aus, dass es eine Beschwerdewelle geben werde.

7. In wie vielen Fällen seit Inkrafttreten des UN-Sozialpaktes in Deutschland haben nach Kenntnis der Bundesregierung zuständige Bundes- und Landesgerichte Normen des UN-Sozialpaktes (Fälle, bei denen Normen des UN-Sozialpaktes streitentscheidend waren) unmittelbar angewendet bzw. als alleinige Entscheidungsgrundlage herangezogen (bitte nach Ländern, den betroffenen Normen und zuständigem Gericht auflisten)?

Es gibt Entscheidungen, in denen deutsche Gerichte die unmittelbare Anwendbarkeit des WSK-Paktes explizit abgelehnt haben (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17. Dezember 1991 – 9 S 2163/90 –, Rn. 31; VG Karlsruhe, Urt. v. 18. Oktober 2000 – 10 K 2791/99 –, Rn. 21). Nach Kenntnis der Bundesregierung gibt es eine Entscheidung, in der die Normen des VN-Sozialpaktes streitentscheidend waren. Hierbei handelt es sich um ein Urteil des VG Frankfurt a. M. vom 9. November 1998 (Fundstelle: NVwZ-RR 1999,325). Die betroffenen Normen sind: § 85c HessBG, Artikel 28 II und 67 S. 2 HessVerf. Über die Rechtskraft des Urteils liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor. Im Übrigen wird zur Rechtauffassung der Bundesregierung auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

8. In wie vielen Fällen seit Inkrafttreten des UN-Sozialpaktes in Deutschland haben nach Kenntnis der Bundesregierung zuständige Bundes- und Landesgerichte Normen des UN-Sozialpaktes zur Auslegung von bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen angewandt (bitte nach Ländern, den betroffenen Normen und zuständigem Gericht auflisten)?

Nach Kenntnis der Bundesregierung gibt es eine Entscheidung, in der die Normen des VN-Sozialpaktes zur Auslegung von bundes- oder landesrechtlichen Bestimmungen herangezogen wurden. Hierbei handelt es sich um einen Beschluss des VG Frankfurt a. M. vom 23. Oktober 1997 (Fundstelle: JMBl HE 1998, 322-327). Die betroffenen Normen sind: Artikel 67 S. 2 HessVerf. und § 1 Absatz 3 Satz 4 HessLAG. Das Verfahren wurde mit dem Beschluss eingestellt.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333